

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les mesures d'assainissement prises conformément à la loi du 27 avril 2010 sur l'assainissement financier au sens de l'article 165 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (LAFin) suite au bouclage des comptes 2024

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie les jeudis 22 et mercredi 28 mai 2025 à la salle du Bicentenaire, pl. du Château 6, dans le bâtiment du Parlement cantonal à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, H. Buclin, J.-D. Carrard, A. Démétriades K. Duggan, D. Dumartheray, J. Eggenberger, J.-C. Favre, Ph. Jobin, Ph. Miauton, J.-F. Paillard et T. Schenker.

Ont participé à cette séance, M. le conseiller d'Etat F. Borloz, chef a.i. du Département des finances cantonales, MM. P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI) et S. Chappuis (SAGEFI).

2. SYNTHÈSE DE L'OBJET ET CONSTAT DE LA COMMISSION

Les comptes 2024 ont bouclé avec un résultat opérationnel négatif de 369,2 mio rendant nécessaire la mise en œuvre de mesures d'assainissement, conformément à la LAFin. Ces dernières se montent à 79 mio pour 2025 et 15 mio prévues au budget 2026 ; elles touchent toutes les activités de l'Etat et concernent principalement des achats de biens, services et marchandises. Selon un avis de droit de l'administration, une prise d'acte est suffisante pour entériner ces mesures, contrairement à l'approbation demandée à la fin du rapport du Conseil d'Etat.

Le Canton de Vaud a dû faire face à une situation similaire en 2004 ; soit avant l'entrée en vigueur de LAFin. En effet, l'Etat s'est doté en 2010 d'une loi d'application de l'article 165 de la Constitution vaudoise (Cst-VD). Dans son arrêt de décembre 2004, le Tribunal fédéral (TF) a jugé que cet article n'était pas directement applicable dans le cadre des mesures d'assainissement d'alors, et qu'il nécessitait une base juridique pour en préciser la portée et le champ d'application. Aussi la loi mise en vigueur le 1^{er} juillet 2010 tient-elle compte des considérants du TF comme de la volonté initiale du Constituant. S'il semblerait que davantage de précisions avaient alors été fournies en 2004, seul l'art 165 de la Cst-VD avait à être appliqué. Le budget avait été réouvert en février pour des mesures d'assainissement pour un montant de 42 mio, mesures reprises et détaillées en septembre dans un rapport général.

La COFIN regrette de n'obtenir que des chiffres généraux concernant ces mesures et non pas des lignes comptables concrètes par service. Le rapport ne mentionne en effet pas de mesures liées à des politiques publiques claires et il est dès lors complexe d'émettre un quelconque développement. A la lecture de la documentation remise, certaines mesures semblent d'ailleurs être considérées comme des annonces de non-dépenses, donnant un sentiment de budget corrigé plutôt que de réelles mesures d'assainissement.

Compte tenu du fait que le budget 2025 déficitaire est annoncé à – 303 mio, la COFIN s'interroge sur la mise en œuvre de ces mesures. En effet, une augmentation de 5.4% de charges a été annoncée. Enfin, rappelons que

ce sont 776 mios de risques – donc hors budget – qui ont été chiffrés. Dans ces circonstances, la commission restera attentive afin que les demandes de crédits supplémentaires ne suppléent pas des dépenses prévues et demandera un suivi très régulier sur la mise en place de ces mesures et leurs conséquences comptables afin de s’assurer du respect de la LAFin. Le Conseil d’Etat ainsi que le SAGEFI assurent à la COFIN de présenter un suivi budgétaire trimestriel. Toutefois, seuls les montants pourront être détaillés, mais non pas les détails des mesures concernées.

Vous trouvez ci-dessous le détail des échanges et arguments échangés durant les débats sur cet objet.

3. POSITION DU CONSEIL D’ETAT

A la suite de la première séance et sur demande de la commission, le conseiller d’Etat a documenté cette dernière en lui fournissant un tableau de bord plus détaillé que celui disponible dans les annexes du rapport du Conseil d’Etat. Il rappelle le contexte du dossier et que le principe de la prise d’acte a été validé par un avis de droit interne ; cette décision vient corriger les conclusions du document qui demandait une approbation du rapport. Il rappelle également que les mesures mises en place ont été analysées par les services, dans un laps de temps relativement court et peuvent prendre plusieurs formes : impact sur les ressources humaines (non-engagement, non-validation d’heures supplémentaires, etc.) ou projets finalement non réalisés, par exemple. Globalement, il s’agit d’un recalibrage d’éléments connus à un moment précis, dans un contexte mouvant entre le moment où le budget est arrêté et celui où il est concrètement dépensé. Ces mesures impactent dès lors le budget en cours sur 2025 et le suivant sur 2026, par diverses non-dépenses. Si un service s’aperçoit dans le courant de l’année que la cible initialement fixée devient inatteignable, celui-ci a la responsabilité de trouver une autre compensation pour arriver au même montant d’économies. Il faut donc appréhender ces mesures de manière globale et non se concentrer sur chaque mesure prévue qui n’est pas sûre d’être réalisée. Une situation plus claire sera visible dans le cadre du suivi budgétaire opéré par le SAGEFI et lors du bouclage des comptes 2025.

4. DISCUSSION GENERALE

D’une manière générale, la commission n’est pas satisfaite de la méthode choisie pour le traitement de cet objet. Les commissaires, parfois ensemble ou séparément, portent un jugement critique sur plusieurs aspects, notamment la documentation incomplète, l’opacité des mesures, le mécanisme légal choisi, le potentiel rattachement au rapport des comptes 2024, l’organisation des débats au Grand Conseil, etc. Dans le détail :

Mesures d’assainissement prises en 2004 lors du bouclage des comptes 2003

Deux députés estiment que les objectifs manquent de précision et comparent cet exercice à la seule référence historique connue, soit le bouclage des comptes 2003 en 2004 qui avait identifié les coupes dans un degré de détail plus précis. Pour l’un d’eux, la commission est clairement entravée dans sa mission de surveillance et avait été mieux documentée en 2003.

Historiquement, le chef du SAGEFI rappelle que la LAFin n’était pas en vigueur lors de l’assainissement des comptes 2003. Le budget 2004 avait été réouvert et les mesures prises avaient été plus ou moins détaillées en septembre 2004 dans un rapport général qui comprenait également des mesures légales. Le Grand Conseil avait voté globalement le rapport, mais ne s’était pas spécifiquement déterminé sur les mesures mises en place, que ce soit par un vote ou par une prise d’acte.

Prise d’acte vs approbation du rapport

Dans la mesure où la prise d’acte est validée au profit d’un vote formel qui aurait été plus délicat dans la mesure où le Parlement aurait dû se prononcer sur des mesures qui ne sont pas de sa compétence, un député estime que la décision du Conseil d’Etat doit être appliquée, sachant que le montant 74 mios est à mettre en perspective avec l’ensemble du budget de l’Etat. D’autres député-e-s estiment que le Conseil d’Etat fait du zèle en proposant ces mesures et s’opposent au principe de revoir le budget alors qu’aucune nécessité ne le lui impose si ce n’est une norme peu adaptée.

Un député constate que le Grand Conseil n’a dès lors pas besoin d’approuver les mesures, puisqu’elles sont de compétence gouvernementale. Malgré une certaine frustration, il relève que la marge de manœuvre du législatif est réduite, mais suffisante pour veiller à la bonne exécution des lois. Par la suite, la COFIN aura tout loisir de contrôler la mise en œuvre de ces mesures lors de ses visites subséquentes dans les services. Il estime important

d'aller de l'avant et de réinstaller une confiance mutuelle qui fait défaut entre les pouvoirs depuis un certain temps, notamment en termes d'échange d'information.

Documentation insuffisante (page de droite de la brochure) - format du rapport

L'ensemble des députés manifeste son mécontentement quant au délai laissé pour la prise de connaissance de la documentation complémentaire remise le jour même de la seconde séance. Deux d'entre eux regrettent ouvertement ce manque de précisions et citent un exemple dans le département dont leur sous-commission assure la surveillance ; ce point n'a pas pu être évoqué lors de leur visite durant les travaux sur les comptes 2024. La mesure en question touche le salaire du personnel et correspond à une non-dépense qui est considérée, au sens de la LAFin, comme une mesure d'assainissement, alors que d'autres décisions sont plus pénalisantes. Globalement, leur département est impacté, avec des subventions et autres subsides qui ne seront pas versés. Ils estiment que la liste des mesures fournie, sous la forme d'un tableau de bord, correspond plus à la révision de lignes budgétaires décidées par le Conseil d'Etat qu'à de réelles économies, sans remettre en question les compétences du Conseil d'Etat à gérer les autorisations de dépenser adoptées par le Parlement. L'un des deux estime qu'il serait plus transparent que le gouvernement annonce les prestations auxquelles il est prêt à renoncer. Il est déçu de cette lacune documentaire et annonce des interventions au plénum pour demander systématiquement le détail des mesures.

Un député compare cette situation à l'analyse d'un budget dont la brochure ne mentionnerait pas d'explications sur les lignes ouvertes (pages de droite). Ce manque d'information est patent, mais le nombre de lignes à documenter, par service, ne semble pas irréaliste en termes d'argumentation, sachant que la granularité de l'information peut être adaptée à l'importance du montant.

Un député doute au final que le Conseil d'Etat et le SAGEFI aient accès à la liste des mesures consolidées qui ne semblent être maîtrisées que par les départements, donc sans validation politique. Il maintient le fait qu'un complément d'information est nécessaire, même si l'implémentation de ces mesures est évolutive.

Un député explique avoir contacté le département dont sa sous-commission a la charge et obtenu les informations nécessaires à une meilleure compréhension ; les mesures semblent totalement atteignables et il espère qu'elles seront pérennisées.

Un député est conscient que le Conseil d'Etat jouit d'une compétence claire dans la construction du processus budgétaire, mais rappelle également d'autres dossiers dans lesquels la marge de manœuvre gouvernementale peut être discutée (traitement par le Conseil d'Etat d'un amendement d'une convention collective de travail, réponse du Conseil d'Etat à une motion déposée sur le secteur social parapublic, etc.). Au vu du contexte, le député a besoin de plus d'information pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause.

Un député relève que sa sous-commission a contacté son département pour une demande d'information et a obtenu certains compléments. Au vu de la documentation du SAGEFI, il comprend l'agacement de ses collègues, mais estime qu'il faut rédiger ce rapport et se concentrer sur les futures visites aux comptes 2025 afin d'avoir une vision globale et claire de la situation.

La présidente questionne alors le format du rapport puisque le degré d'information entre sous-commissions n'est visiblement pas comparable.

Le conseiller d'Etat et le chef du SAGEFI répètent que la documentation complémentaire attendue (pages de droite) ne pourra pas être fournie. En effet, elle est encore évolutive puisque l'ensemble des mesures concrètes est en cours d'implémentation. En d'autres termes, la « page de droite » n'existe pas de manière consolidée, car ces informations se trouvent au niveau des services. Puisque les sous-commissions ont des degrés d'information différents, la seule option serait de repartir pour un tour de tous les services pour égaliser ces différences de traitement.

La présidente exclut cette option, car le temps à disposition n'est pas suffisant : le rapport de la commission devra être rédigé en l'état de connaissance des sous-commissions.

Organisation des débats au Grand Conseil

Plusieurs députés estiment important que ce rapport ne soit par arrimé à celui sur les comptes 2024. En effet, cette séparation permettra d'avoir des débats plus clairs, même si ces mesures découlent directement du résultat

des comptes. Un point spécifique à l'ordre du jour permettra également un échange plus large avec les collègues de la députation et, si nécessaire, une prise de position des groupes politiques.

Au vu du manque d'information, deux députés seraient partisans de ne pas traiter ce rapport avec les comptes, mais de se laisser le temps d'obtenir une documentation plus complète, car l'urgence n'est pas avérée ; la LAFin n'exigeant d'ailleurs pas un traitement coordonné entre le rapport sur les mesures et celui sur les comptes.

La présidente informe que le Secrétariat général, qui a été dûment concerté, voit un lien entre les deux et souhaite les mettre à l'ordre du jour simultanément.

Surveillance des crédits supplémentaires

Deux députés attirent l'attention sur la gestion de crédits supplémentaires qui pourraient concerner des lignes budgétaires touchées par ces mesures d'assainissement. A leurs yeux, une telle situation ne doit pas se produire et serait synonyme d'un refus clair et net, par cohérence et souci d'orthodoxie financière. Cette information devra être transmise aux services.

Le chef du SAGEFI précise que l'exercice de mise en place de ces mesures s'est fait dans un degré de précision comptablement élevé, sachant que le budget s'exécute sur quatre positions. Dans ce contexte, une vigilance accrue sera de mise pour éviter qu'une même ligne budgétaire fasse l'objet dans le même temps de mesures d'assainissement et d'une demande de crédit supplémentaire, sans toutefois pouvoir totalement l'exclure à la marge.

L'un des deux députés précités estime alors, au vu de la situation, que la COFIN devra analyser les demandes de crédits supplémentaires dans un degré de détail comptable inédit, avec le nombre de positions nécessaire pour éviter toute superposition de mesures.

Une députée partage ce souci de rigueur financière, mais attire l'attention sur le fait que bon nombre de ces écritures ne transitent pas par la COFIN, en raison d'un seuil de compétence non atteint et sont traités directement au niveau du chef de département ou du Conseil d'Etat.

Application de la LAFin

Une députée prend acte du fait que le protocole de traitement de ce rapport a été soumis au service juridique de l'administration pour la rédaction d'un avis de droit qui pourrait être taxé de partial ; elle estime que la COFIN aurait également pu demander une expertise, mais externe, afin d'en garantir la neutralité.

Pour cet exercice, le chef du SAGEFI relève que la LAFin exige un rattachement aux comptes 2024 et donc un traitement accéléré du rapport du Conseil d'Etat. Il passe en revue et commente les nombreuses étapes qui se sont égrainées entre janvier et avril 2025. Dans le détail, à fin février, la délégation aux affaires financières du Conseil d'Etat a pris connaissance du montant de 94 mios devant faire l'objet de mesures et a chargé le DFA, respectivement le SAGEFI, de présenter des propositions de mesures. Le SAGEFI a ainsi examiné les positions les plus plausibles dans le budget 2025 qui laissaient apparaître une marge de manœuvre (auxiliaires, mandats, non-dépenses probables, etc.), en collaboration avec les services. Dans un premier temps, les salaires n'ont pas été touchés, mais ont été proposés dans un second, comme sources d'économies, par certains services qui y voyaient du disponible. Au final, la délégation aux affaires financières du Conseil d'Etat a validé la mise en place de ces mesures en deux temps : 79,4 mios sur 2025 et 14,8 mios sur 2026. La vision claire de la mise en œuvre de ces mesures devra obligatoirement attendre le bouclage de l'exercice qui permettra de voir concrètement comment les services ont réussi à atteindre leurs objectifs d'assainissement.

Le conseiller d'Etat insiste sur le fait que le rapport remis à la commission respecte, à la lettre, les injonctions fixées dans la LAFin. Le Conseil d'Etat s'est fait fort d'y répondre dans un délai très restreint en entamant avec les services un processus itératif permettant d'aboutir, sous leur responsabilité, aux mesures proposées. Par souci de cohérence, il a d'ailleurs été décidé d'en reporter une partie en 2026. Cette base légale n'ayant jamais été appliquée, il faut admettre que tant le Conseil d'Etat que le Parlement sont dans une phase d'apprentissage. Il entend le mécontentement généralisé et note que la seule solution serait, pour le futur, de modifier la loi à l'aune de cette expérience.

Suivi des mesures d'assainissement – thème d'étude de la COFIN pour le budget 2026 ?

La présidente s'enquiert de la méthode prévue pour garantir à la COFIN un suivi complet et de qualité, sachant que d'autres paramètres (crédits supplémentaires, liste des risques, déficit, interventions parlementaires votées) peuvent encore avoir une influence sur la santé financière de l'Etat.

Le conseiller d'Etat rappelle que le suivi de ces mesures et l'atteinte globale de l'objectif fixé sont assurés par le SAGEFI et la vision globale ne sera possible que partiellement lors du suivi budgétaire et totalement lors du bouclage des comptes 2025. Il propose dans ce contexte à la COFIN de fixer comme thème d'étude pour le budget 2026 (dont les visites auront lieu en octobre 2025) le suivi de ces mesures qui pourrait être abordé lors des visites des sous-commissions.

Le chef du SAGEFI estime également que la meilleure manière de suivre la progression réelle de la mise en œuvre sera garantie par le biais du suivi budgétaire. Ce suivi trimestriel permettra un contrôle précis de la mise en œuvre de ces mesures. La COFIN sera nanti d'un point de situation (état à fin septembre 2025, voire fin octobre 2025 si possible) lors de son séminaire sur le budget 2026 de novembre 2025. Ce pointage identifiera les cibles budgétaires, mais n'ira pas dans un degré visant la nature des mesures. D'où l'idée de croiser les informations, avec d'un côté le suivi budgétaire présenté par le SAGEFI et de l'autre les informations récoltées dans le cadre du thème d'étude par les sous-commissions.

Cette proposition de mélanger les années de référence (entre les comptes 2025 et le budget 2026) ne convainc pas la présidente et un député.

Argumentation et positionnements politiques

Un député estime qu'un consensus est possible sur le fait que la liste des mesures concrètes fait défaut, mais n'est pas certain de la même unanimité sur le fait même de la mise en œuvre des mesures d'assainissement. En raison de l'incomplétude de la documentation, le député estime que la commission a été empêchée d'avoir cette discussion qui aurait permis de faire émerger probablement des positions politiques plus claires. La commission n'est pas responsable de cette décision du Conseil d'Etat. Globalement, deux éléments de fond ressortent : d'un côté, une partie des membres de la commission est contre le dépôt de crédits supplémentaires sur les lignes touchées par les mesures d'assainissement. De l'autre, une partie des membres de la commission relève l'absurdité d'avoir un mécanisme de frein à l'endettement qui s'applique alors que l'Etat se désendette en parallèle. Le niveau général de la dette cantonale est très faible (moins de 1% du PIB) et il n'y a donc aucune menace de ce côté. Par contre, les conséquences concrètes des mesures prises sont réelles et impacteront les services à la population et la capacité de fonctionner des services. Cette partie de la commission estime que ce mécanisme devrait être revu sur le mode de calcul (qui ne prend pas en compte le résultat extraordinaire et les préfinancements), la durée pour éviter des dynamiques procycliques et sur la manière de tenir compte du niveau d'endettement global.

Un député annonce le dépôt d'un rapport de minorité sur les comptes qui, au vu des circonstances, comprendra quelques appréciations politiques sur les mesures d'assainissement mises en place. Son argumentation principale repose sur le constat que ces mesures d'assainissement sont le fruit d'une politique de baisses fiscales dont l'application correspond à un montant plus ou moins équivalent aux mesures fiscales (baisse de 3,5% aux comptes 2024 = environ 105 mios vs mesures d'assainissement = environ 94 mios).

5. LECTURE DU RAPPORT

La présidente passe en revue le rapport.

6. PRISE D'ACTE DE LA COMMISSION

Au nom de la commission, la présidente prend tacitement acte de ce rapport du Conseil d'Etat.

Epresses, le 3 juin 2025

*La rapporteuse :
(Signé) Florence Gross*